

La seguridad nacional en México

El concepto de seguridad nacional todavía resulta polémico en México. Las connotaciones políticas e ideológicas que se han ido sedimentando en él no facilitan un debate constructivo en un momento en que por lo menos cuatro factores concurren para hacer un replanteamiento general:

- 1) el final de la guerra fría,
- 2) la transición política hacia la democracia,
- 3) la relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado, y
- 4) la crisis generada por el terrorismo internacional.

Un nuevo concepto de seguridad nacional supondría formular nuevos fundamentos para que sea socialmente aceptado, políticamente correcto y culturalmente unificador. Es decir, conseguir que la idea deje de asociarse de manera automática a una concepción represiva, para que sea susceptible de convertirse en un parteaguas que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política profesada. Finalmente, lo más útil para todos sería que la idea de seguridad nacional pudiese emparentarse con la garantía de conseguir los objetivos plasmados en el proyecto nacional, el elemento constitutivo de toda comunidad nacional.

La escasa popularidad del concepto está vinculada a tres elementos. El primero es la contaminación que el término sufrió por la “exportación” de la agenda

de seguridad estadounidense a América Latina,¹ en concordancia con dos supuestos: “que la mejor forma en que Estados Unidos sirve a sus valores es perfeccionando la democracia en el interior, actuando así como faro para el resto de la humanidad; y que los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo”.²

Hay un abismo entre autoerigirse como modelo (ser el faro) e imponerlo (mediante la cruzada) a otros países. La segunda es precisamente la imposición de los intereses estadounidenses por encima de esos valores, por lo tanto, la promoción de la democracia liberal y una economía de mercado se preconizaban siempre y cuando se garantizaran los intereses de las corporaciones estadounidenses.³ En múltiples ocasiones los intereses económicos y geopolíticos de la potencia han dado la espalda a la democracia e incluso a los derechos humanos para favorecer de manera abierta a regímenes dictatoriales que garantizan sus intereses económicos. Este tipo de regímenes proliferó en América Latina en el contexto de la guerra fría, desarrollaron la figura del “enemigo interno”, que auspiciaba el comunismo, y para vencerlo pusieron en pie los llamados “regímenes de seguridad nacional”.⁴

Como bien lo ha explicado Paul Kennedy:

en la inmediata posguerra no sólo China [...] sino todos los países de lo que pronto sería llamado el tercer mundo, fueron animados a emular los ideales norteamericanos de esfuerzo personal, espíritu emprendedor, libre comercio y democracia. Todos estos principios son tan beneficiosos y atractivos para el bienestar de los

¹ Los pilares de la estrategia estadounidense de seguridad nacional han variado y se han adaptado a las coyunturas, aunque en esencia se mantienen inalterados. En palabras de Clinton son: 1) “To credibly sustain our security with military forces that are ready to fight, 2) to bolster America’s economic revitalization, 3) to promote democracy abroad”. Véase William Clinton, *National Security Strategy of the United States 1994-1995* (Washington, D.C.: Brassey’s, 1995), xiii. Asimismo, puede consultarse un texto anterior, Ronald Reagan, “The United States and the world in the 1990s”, en Annelise Anderson y Dennis L. Bark, *Thinking about America: The United States in the 1990s* (Palo Alto, CA: Hoover Institution Press, Stanford University, 1988), 555-564.

² Véase Henry Kissinger, *La diplomacia* (México: FCE, 1995), 12.

³ Este modelo se conoce como el Corporate State. Véase Amando de Miguel, *La bola de cristal. Los intelectuales y el futuro del capitalismo* (Barcelona: Argos Vergara, 1984), 37 y ss.

⁴ Para tener una visión de conjunto sobre este tema véase Antonio Cavalla Rojas, coord., *Geopolítica y seguridad nacional en América* (México: UNAM, 1979). Col. Lecturas Universitarias.

pueblos libres —profetizó Hull— que en el curso de pocos años toda la maquinaria internacional debería estar funcionando satisfactoriamente. Cuantos estuviesen tan ciegos que no apreciaran aquel hecho [...] deberían ser persuadidos por una mezcla de palos y halagos de marchar en la dirección correcta.⁵

El segundo elemento que contribuyó al desprestigio del concepto se deriva del anterior, pues se le vinculó con una acción represora del Estado y de control político para coartar el régimen de libertades. La seguridad nacional se transformó en una idea que excluía la democracia y las libertades, que no englobaba la seguridad de la nación (entendiendo a la nación en su sentido más amplio y abarcador) sino que era subsidiaria de la seguridad del Estado. Muy a menudo la idea de seguridad del Estado, interpretada como lo hubiese hecho el cardenal Richelieu en el siglo XVII, implica un divorcio entre el ejercicio de las libertades y el mantenimiento de un determinado régimen político. No es fácil quitar este estigma de control antidemocrático al concepto y a los aparatos gubernamentales encargados de la materia.

El último elemento que deforma la esencia de una idea de seguridad nacional que refleje las aspiraciones de todos los mexicanos es producto de las perversiones que el concepto ha sufrido en la historia reciente del país. La idea de seguridad nacional, como hemos visto, se asimiló con facilidad con una idea de seguridad del Estado y, por las características del sistema político mexicano, se convirtió en seguridad del régimen que, a su vez, suponía la seguridad de un partido político y de los grupos y personas que lo dominaban en un momento determinado. La idea de seguridad nacional se equiparó en la opinión pública con la seguridad de un grupo político. Como han señalado algunos analistas,

la falta de transparencia con que ha actuado el Ejecutivo en materia de seguridad nacional y el acentuado desinterés público han propiciado que la sociedad no tenga elementos para saber si los servicios de inteligencia nacionales realmente cumplen

⁵ Véase Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias* (Barcelona: Plaza & Janés-Cambio 16, 1989), 447.

su papel, contribuyendo a la defensa de la seguridad nacional o si, por el contrario, se han limitado a la defensa de un determinado grupo político (o en el mejor de los casos, del gobierno) a través de una guerra sucia, sin restricciones éticas o legales de ningún tipo.⁶

Carlos Montemayor, por su parte, afirma que:

seguridad nacional no puede reducirse a la seguridad de un grupo en el poder, al soporte de una política subjetiva o parcial, sino a la integridad de la paz nacional, a la seguridad de la nación misma. Debe ser un recurso más para conocer lo que estamos viviendo o lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan estar poniendo en peligro la seguridad del país entero. Debe ser un apoyo para el cambio y el ejercicio democrático y no para el endurecimiento público.⁷

Es comprensible que con tantas cargas semánticas el concepto tuviera poca fortuna entre la opinión pública. Hasta mediados de los ochenta, formaba parte del vocabulario de los internacionalistas y se asociaba de manera genérica con la utilización del petróleo y la pacificación de Centroamérica. El concepto se refería fundamentalmente a la política exterior y al papel de las fuerzas armadas, por ende, estaba muy lejos de las preocupaciones cotidianas de la sociedad e incluso de amplios sectores del gobierno. Como lo hacía notar Sergio Aguayo, “desde 1946 hasta fines de los setenta hubo pocas referencias a la seguridad nacional mexicana. A partir de 1980 los cambios en México y su entorno geopolítico alentaron la proliferación, en México y Estados Unidos, de comentarios o estudios sobre la seguridad nacional mexicana...”.⁸

⁶ Eduardo Bohórquez y Juan Pablo Soriano, “Inteligencia y seguridad nacional en México”, *Este País*, no. 46 (enero de 1995): 58.

⁷ Carlos Montemayor, “La seguridad nacional”, *La Jornada*, 20 de abril de 1994, 11.

⁸ Sergio Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana. 1946-1990”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, coords., *En busca de la seguridad perdida* (México: Siglo XXI, 1990), 107.

Resulta sintomático comprobar que es en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid donde aparece explícitamente definido el término de seguridad nacional, con la intención de que sirva de bisagra entre lo exterior y lo interior. México —señalaba De la Madrid— “funda su propia seguridad en la reite-ración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras [...] En consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques.”⁹ Para vincular estos principios generales de relación internacional con el ámbito interno, el Plan establecía lo siguiente: “Es preciso considerar a la nación en su totalidad [...] habiendo, desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno.”¹⁰ La seguridad nacional en México estaba, según la formulación presidencial, ligada directamente a la capacidad de desarrollo del país.

El concepto de seguridad nacional intentaba purificarse analíticamente de las distorsiones que el tiempo le había provocado y vincularse con aspectos edificantes. La realidad, sin embargo, no caminaba en el mismo sentido. Bajo la administración de Miguel De la Madrid, los indicadores socioeconómicos sufrieron un deterioro enorme.¹¹ Si desarrollo integral significaba seguridad nacional, el país incrementaba en ese periodo su debilidad. Los cuerpos de seguridad, por otra parte, se veían envueltos en escándalos relacionados con la nueva amenaza a la seguridad: el narcotráfico.¹²

⁹ Miguel de la Madrid Hurtado, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1983), 58-59.

¹⁰ *Ibid.*, segunda sección, p. 17.

¹¹ Basta recordar que el PIB retrocedió 5.28 por ciento en 1983; durante 1984 y 1985 creció 3.68 y 2.78 por ciento respectivamente, para caer nuevamente a 3.5 en 1986. En los dos siguientes años recupera 1.7 y 1.3 puntos porcentuales. Véase Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano a la modernización* (México: FCE, 1993), 69.

¹² Véase Celia Toro, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”, en Sergio Aguayo y Bruce Bagley, coords., *En busca de la...*, 367-387.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el concepto sufrió un ligero retoque que lo hizo mucho más legible pero mantuvo intactos sus fundamentos:

La seguridad de la nación —apuntaba Salinas de Gortari— es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.¹³

El gobierno de Salinas de Gortari tampoco conseguiría resolver las incoherencias implícitas en el concepto. Aguayo pondría de relieve la primera al señalar que en el plano conceptual la seguridad nacional era definida como el desarrollo integral de la Nación, lo cual contradecía el plano operativo porque el gabinete de Seguridad Nacional, creado en 1989,

sólo incluía a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y a la Procuraduría General de la República. Con excepción de Relaciones (*sic*), la función de las otras es mantener el orden interno, cuando de tener validez la definición amplia, tendrían que estar en este gabinete algunas secretarías cercanas al área social.... éstas y otras ambigüedades y contradicciones impiden comprender lo que realmente entiende el gobierno federal por seguridad nacional y hasta podría concluirse que la definición amplia es un ejercicio retórico con que se encubre la naturaleza coercitiva de la seguridad.¹⁴

La segunda —y mucho más grave— contradicción es que, aun situados en una perspectiva de seguridad del régimen, los aparatos encargados de detectar lo que real o potencialmente pudiese afectar la estabilidad fueron, según el presidente Salinas, incapaces de prever el levantamiento del EZLN en 1994. En su

¹³ Véase Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1989), 54.

¹⁴ Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos...”, 122-123.

último informe de gobierno, Salinas reconocía que los órganos de información fallaron y planteó el debate sobre la necesidad de reformular las bases doctrinales del sistema de inteligencia nacional, su modernización y su profesionalización.¹⁵ La inteligencia basada en los viejos cánones no pensaba necesariamente en proteger a la nación, pero con la crisis de 1994 tampoco se mostraba capaz de proteger a sus jefes directos.

El Plan del presidente Ernesto Zedillo no ofrecía a diferencia de sus predecesores una definición explícita de seguridad nacional, pero asumía los factores fundamentales de lo que se iba configurando como el contenido mínimo de lo que significa en un horizonte estratégico. Esto es, se trató de un concepto de seguridad nacional más amplio e incluyente, basado en una política de defensa regida por una doctrina muy precisa; una política exterior con una serie de principios tradicionales, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regulada por la ley.

El capítulo consagrado al tema de la soberanía estaba articulado en torno a un concepto general que es el desarrollo de las capacidades del Estado para garantizar la defensa de la soberanía,¹⁶ lo que en términos prácticos significaba:

- 1) imperio de la ley en todo el territorio nacional,
- 2) plena integridad territorial,
- 3) evitar separatismos y divisiones dentro de la sociedad,
- 4) ejercicio de las libertades,
- 5) avance de la democracia,
- 6) diálogo permanente,
- 7) desarrollo social,
- 8) crecimiento económico, y
- 9) fortalecimiento de la cultura nacional.

¹⁵ Sergio Aguayo Quezada, "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", en Sergio Aguayo y John Bailey, *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición* (México: Siglo XXI, 1997), 199.

¹⁶ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1995), 3-16.

Durante la administración de Zedillo (1994-2000) se registró un avance apreciable en materia democrática. Esto contribuyó de manera decisiva a que la idea de seguridad nacional y los trabajos del sistema de inteligencia se integraran más a una lógica de Estado (tener objetivos claros con independencia del partido que gobierne y servir a las instituciones sin consideraciones políticas). Pero sólo fue el inicio del proceso.

La alternancia política iniciada en 2000 no ha generado todavía las condiciones idóneas para actualizar el concepto de seguridad nacional ni tampoco para discutir sobre bases serias la puesta al día de una política exterior. La experiencia fallida de crear un Consejo de Seguridad Nacional, que finalmente quedó en la efímera figura de un Consejero de Seguridad Nacional, consumió las primeras energías del gobierno del cambio sin ofrecer resultados palpables. Otro intento por adoptar una óptica diferente de los temas de seguridad fue la integración de un gabinete llamado entonces de *orden y respeto*. Después de un errático año de funcionamiento, el presidente Fox decidió restaurar la figura del gabinete de seguridad nacional, tal como lo concibió en sus orígenes Salinas de Gortari.

El fracaso de los intentos referidos no significa que la conceptualización de la seguridad nacional haya permanecido inerte. El trabajo de instituciones civiles y militares por perfilar un concepto de seguridad ha sido constante.¹⁷ En los primeros años de la administración de Zedillo se empezó a desligar el concepto de seguridad nacional del de seguridad del régimen, un paso fundamental para entender al México moderno y democrático. El triunfo del PRI dejó de identificarse como un objetivo nacional, abriendo paso a la pluralidad y, en última instancia, a la alternancia. Se avanzó también al eliminar los contenidos más autoritarios del concepto de seguridad, desligándolo de la permanencia de un grupo político en el poder o la legitimación del espionaje a opositores y críticos del régimen resultado de una torcida interpretación de la razón de Estado.

¹⁷ El tema ha sido el eje del programa de estudios del Colegio de Defensa Nacional y, posteriormente, del Centro de Estudios Superiores Navales desde los años ochenta. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), de la Secretaría de Gobernación, también impulsó en los últimos años del gobierno de Zedillo un diplomado en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para discutir los temas ligados a los estudios estratégicos y de seguridad nacional.

Asimismo, se avanzó relativamente en la compatibilidad práctica de seguridad con la defensa y promoción de los derechos humanos,¹⁸ y también se legisló sobre las actividades del órgano de inteligencia civil, hoy sujeto a un control legislativo un tanto peculiar, pero al fin control, a través de la llamada Ley de Seguridad Nacional.

Lo que no ha concluido, y es un debate que tiene aproximadamente veinte años sobre la mesa, es el alcance del concepto de seguridad nacional.¹⁹ Se sigue discutiendo en los círculos académicos, políticos y militares si México debe apearse a un concepto amplio o restringido de la seguridad, y el gobierno de Fox mantuvo abierto, deliberada o inconscientemente, este debate.

En efecto, el trabajo de conceptualización de la seguridad de los últimos años ha sido de continuidad más que de ruptura respecto de las formulaciones anteriores. En el Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox, por ejemplo, el ejecutivo optaba en una primera instancia por una forma canónica de la seguridad nacional, restringiéndola a los asuntos clásicos de la seguridad: “La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.”²⁰

No obstante, unos párrafos más adelante, se inclinaba por el concepto amplio de la seguridad, aquél que introduce temas de la agenda del desarrollo y del buen gobierno en el centro de la agenda de seguridad y lo planteaba de esta manera: “Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la desigualdad y la pobreza, la vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales, a la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.”²¹

¹⁸ Este tema, que considero fundamental para entender la evolución de los conceptos lo abordo en Leonardo Curzio, “La evolución de los conceptos de seguridad nacional y derechos humanos en el contexto mexicano”, en Athanasios Hristoulas, *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional* (México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2002).

¹⁹ El tema de los conceptos amplio y restringido de la seguridad nacional lo analizo en Leonardo Curzio, “La seguridad nacional en México: balance y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, no. 98, INAP (1998).

²⁰ Vicente Fox Quesada, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* (México: Poder Ejecutivo Federal, 2001), 127.

²¹ *Ibid.*, p. 128.

Los problemas operativos que se desprenden de esta diferencia entre un concepto restringido y otro con vocación englobadora son enormes, pues una agenda unificada de seguridad no puede ser atendida ni por las mismas agencias del gobierno ni, por supuesto, con los mismos métodos. Elevar al rango de seguridad nacional todos los temas es un recurso político útil, pero tiene costos importantes, pues oscurece los contornos del concepto dejándolo vacío de contenido específico: si todo es asunto de seguridad nacional, nada es prioritario y así es difícil trabajar ordenadamente.

Lo que México necesita es desarrollar agendas con alcances y horizontes específicos. Es preciso establecer una diferencia sustantiva entre la agenda de seguridad estratégica (que engloba los temas que le dan viabilidad al país en el largo plazo) y la agenda táctico-operativa (que atiende las amenazas del aquí y el ahora). Para dar un contenido a la seguridad en un contexto democrático es indispensable que la mayoría de los miembros de una sociedad comparta el círculo de intereses vitales de un país para poder así comprometerse con su defensa. Por ello, es prioritario jerarquizar los intereses nacionales de manera políticamente aceptable para todos los partidos con representación y socialmente comprendida. Es también importante que la comunidad nacional llegue a un acuerdo básico sobre la intensidad y la gravedad de las amenazas, para que puedan desplegarse adecuadamente los recursos contemplados en la estrategia de seguridad nacional.

Para desarrollar una idea de seguridad nacional en la que se vean reflejados todos los sectores de la sociedad, hace falta revisar los fundamentos del proyecto nacional y comprobar si gozan de consenso, es decir, si están todavía vigentes como compromiso colectivo. Veamos cuáles son estos fundamentos.

Objetivos nacionales permanentes

Como su nombre lo indica, estos objetivos son irrenunciables e imprescriptibles. Su cumplimiento es obligatorio porque forman parte de los elementos constitutivos de una comunidad nacional y lo hacen a doble título. En primera instancia, son las condiciones específicas del pacto por el que el titular de la soberanía (el pueblo) delega su poder al Estado estableciendo los términos y los objetivos

precisos que debe cumplir.²² Los objetivos permanentes, plasmados en la Constitución, se convierten en el cimiento legítimo del poder del Estado. Por otra parte, cumplen la función de plasmar las aspiraciones de la nación. El carácter aspiracional de cualquier objetivo le confiere a éste una función cardinal (de orientación) de la vida nacional y la acción de un Estado. En definitiva, los objetivos nacionales permanentes, que sumados se convierten en el proyecto nacional, son a la vez la explicación del origen de una comunidad nacional erigida en Estado nación y su destino, es decir, ¿a dónde se quiere llegar como comunidad?

Para que estos objetivos no sean simple retórica constitucional, deben concurrir dos situaciones: ser socialmente aceptados y vinculantes para el gobierno. En otras palabras, la población en su conjunto se identificará con ellos, además de que el Estado debe crear las condiciones y ofrecer las garantías para que se cumplan.

La idea de seguridad nacional en su sentido más general “es la defensa de los intereses y los valores de una nación.”²³ Por consiguiente, está relacionada con un proceso de consecución de objetivos. Mientras más cerca esté la comunidad de alcanzar sus objetivos, más segura se sentirá, y a la inversa.

Asimismo, esta idea implica dos ámbitos. Uno, de carácter objetivo tiene que ver con la detección de factores adversos que puedan obstruir la consecución de las metas nacionales. Si la amenaza es explícita (una declaración de guerra o una actitud hostil de un gobierno extranjero), el consenso es fácil de obtener. El otro es subjetivo y tiene que ver con la percepción de cuáles son los factores que real o potencialmente puedan desestabilizar a la nación. Al tratarse de un asunto de percepciones, existe la posibilidad de que las discrepancias afloren, pues no todos los actores estarán de acuerdo ni en la naturaleza ni en la jerarquización de

²² Usualmente se atribuye a Hobbes la paternidad del “pacto de delegación”, pero es posible encontrar en autores anteriores una idea semejante, por ejemplo, en las *actio administrandis* establecidas por San Ambrosio. Véase Alessandro Passerin d'Entrèves, *Saggi di Storia del pensiero politico* (Milán: Franco Angeli, 1992), 30 y ss.

²³ Hemos adoptado esta definición por su concisión y es usada por Robert Pastor, *El remolino: política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe* (México: Siglo XXI, 1995), 26. Pero puede verse un comparativo de definiciones de seguridad nacional en Luis Garfias Magaña, “Conceptos sobre seguridad nacional”, *Crónica Legislativa*, no.11, año V (octubre-noviembre de 1996), 69-73.

las amenazas o los factores adversos. En un régimen no democrático la situación puede ser más complicada, pues tanto el régimen como los opositores se considerarán mutuamente como un elemento de desestabilización.²⁴

Para reducir la controversia sobre lo que es o puede llegar a ser un factor que genere vulnerabilidades, el reconocimiento de los objetivos permanentes debe ser general y explícito. Si existe discrepancia sobre los contenidos del proyecto nacional entre los diferentes sectores, la capacidad de convocatoria y la adhesión a dicho proyecto se debilitan. Los objetivos permanentes deben ser apoyados por el cuerpo social, en ausencia de este apoyo se abren ventanas de vulnerabilidad a la seguridad nacional en la medida en que el proyecto “nacional” deja de ser tal.

Dichas ventanas de vulnerabilidad están en función directa de la distancia objetiva y subjetiva que una comunidad guarde respecto de sus objetivos permanentes, que clasificaremos en tres grandes categorías: los vitales, los de organización política del Estado y los de tipo social. Veámoslos con mayor detenimiento.

Objetivos vitales

Por objetivos vitales entendemos aquéllos de los que depende la existencia o supervivencia de la nación y del Estado. En términos generales, se centran en la intangibilidad del territorio nacional, mares patrimoniales, subsuelo y espacio aéreo y tal vez haya que agregar ahora recursos naturales y medio ambiente. En la misma jerarquía se encuentra la supervivencia de la población ante amenazas de exterminio, conservando en todo momento las garantías fundamentales

²⁴ Un caso interesante de este dilema lo presenta el cambio de doctrina de seguridad nacional e inteligencia en la República Sudafricana. El nuevo régimen democrático publica un *libro blanco* en el que plantea la reforma de la misión y la filosofía así como las prioridades de inteligencia en el nuevo contexto que vive el país. “Antes de la elección de un gobierno democrático, la política de seguridad se formulaba por un gobierno minoritario, por lo que su capacidad para definir lo que era el interés nacional se obstaculizaba. Más aún, puesto que el gobierno minoritario enfrentaba una lucha por la liberación, este tema dominaba el asunto de la seguridad y, en consecuencia, las actividades de los servicios...La seguridad es ahora una meta que puede alcanzarse sólo a través de un esfuerzo constante y debe permanecer como una prioridad nacional, junto con las metas de desarrollo, la reconstrucción y la reconciliación”. Gobierno de Sudafrica, *White paper on Intelligence*, 1995, en <<http://www.info.gov.za/whitepapers/1995/intelligence.htm>>.

del individuo y manteniendo la independencia nacional, la soberanía de las tres ramas del poder del Estado y los tres niveles de gobierno.

Respecto de los objetivos vitales no existe en este momento ningún elemento objetivo o subjetivo que amenace la integridad territorial de México o la supervivencia de su comunidad. En lo tocante al ejercicio de la soberanía, en los últimos años se han podido detectar presiones, en particular, en lo que tiene que ver con la seguridad en la frontera norte y el control del tráfico de drogas. Las relaciones entre México y Estados Unidos han pasado de altos grados de colaboración (como la declaración conjunta en materia de combate a las drogas de William Clinton y Ernesto Zedillo, la visita de George W. Bush al Rancho San Cristóbal de Vicente Fox o el ingreso de tropas mexicanas a territorio estadounidense para apoyar a los damnificados de Katrina) a una relación francamente tensa, por razones que van desde injerencias de Estados Unidos en asuntos domésticos (como la polémica operación Casablanca o la serie de declaraciones durante el año 2005 del embajador estadounidense Anthony Garza sobre diferentes asuntos de la vida nacional) hasta presiones explícitas por el posicionamiento mexicano en foros multilaterales.

Estados Unidos no parece convencido del todo de que México lleve a cabo de manera sistemática un combate eficaz contra las drogas. Por ello —apunta John Bailey—, su “dilema es si debe respetar la soberanía de México y esperar a que los esfuerzos de reforma produzcan buenos resultados o —de manera alternativa— intervenir tanto para perseguir sus intereses inmediatos de procuración de justicia como acaso también para acelerar el proceso de reforma.”²⁵

En los próximos años y en la medida en que el aparato de procuración de justicia mexicano proyecte mayor honorabilidad, se deberán establecer con claridad cuáles son los alcances de la cooperación binacional y cuáles los límites y salvaguardas para garantizar el decoro y la dignidad nacionales. Otro tema de mayor aliento y directamente relacionado con lo expuesto es la redefinición general de la soberanía.²⁶ En los años por venir, como lo apuntábamos en el capítulo anterior,

²⁵ Véase John Bailey, “Casablanca: de la provocación al beneficio”, *Reforma*, 8 de junio de 1998, 6A.

²⁶ El tema ha generado una intensa producción teórica. Véanse, tan sólo a título de ejemplo, J.A. Camillieri y Jim Falk, *The End of Sovereignty?* (Londres: Edward Elgar Publishing, 1992), Jyrki

el país deberá resolver colectivamente su forma de integración al nuevo contexto, de modo que la cesión de soberanía pueda corresponderse con mecanismos de control institucional que garanticen la tutela de los intereses nacionales en espacio supranacional. En la parte final de este libro arriesgaremos una perspectiva sobre este asunto.

Objetivos de organización del Estado

Estos objetivos se establecen en los artículos constitucionales que definen la estructura política del Estado. En términos generales, garantizan la existencia y el cabal funcionamiento de una república democrática, representativa y federal, basada en la división de poderes y el imperio de la ley. El mantenimiento de una democracia electoral equitativa y plural ha ganado mucho terreno en la sociedad mexicana.

En los objetivos de organización política se han empequeñecido las ventanas de vulnerabilidad en la medida en que se han llenado de contenido las ideas de republicanismo, democracia, representación y federalismo. Mientras el régimen se obstinó en controlar verticalmente la vida política del país, la percepción de inseguridad se incrementó.²⁷ Los procesos electorales que por ejemplo durante la administración de Salinas fueron una fuente inagotable de conflictos, marchas, movilizaciones y plantones —en definitiva, de efervescencia social— tuvieron un efecto mucho menor durante el gobierno de Zedillo y por tal razón la ventana de vulnerabilidad se estrechó. Hoy la percepción de seguridad (o de inseguridad) no pasa, no obstante la crisis política de 2006, por la órbita electoral.

La principal ventana de vulnerabilidad que hoy presenta el país tiene que ver con el Estado de derecho. En múltiples foros y desde diversos sectores sociales se sigue reiterando la necesidad de hacer de México “un país de leyes”. El tema

Ilivonen, ed., *The Future of the Nation State in Europe* (Londres: Edward Elgar Publishing, 1992), Mathew Horsman y Andrew Marshall, *After the Nation State* (Londres: Harper Collins Publishing, 1994) y Roberto Bergalli y Eligio Resta, coords., *Soberanía: un principio que se derrumba* (Barcelona: Paidós, 1996).

²⁷ Desarrollo esta idea en Leonardo Curzio, “México, gobernabilidad y conflictos”, *Revista Espacios*, no. 3, Flacso-Costa Rica (enero-marzo de 1995).

lleva más de una década en la primera línea de las preocupaciones de la sociedad. Salinas terminaba su sexenio en un ambiente de descomposición por la intensidad que el fenómeno de la inseguridad había adquirido. Secuestros de profundo efecto, como el del banquero Alfredo Harp Helú, se combinaron con el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo y de Luis Donaldo Colosio, dando como resultado una percepción de incapacidad del gobierno para controlar el problema.

De hecho, en su Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo haría un diagnóstico descarnado pero muy preciso: “La democracia sólo se puede ejercer plenamente dentro del Estado de derecho [...] Por eso en nuestro país estamos empeñados en construir un nuevo escenario político donde las instituciones sean capaces de garantizar el imperio de la ley...”²⁸

La puntualización presidencial era un reconocimiento implícito de la ausencia de un marco legal verdaderamente eficaz que garantizara una convivencia armónica. No hay nada que amenace tanto a la paz social y a la integridad de las instituciones como el deterioro de la seguridad pública. Mientras el gobierno no consiga convencer a la sociedad de que la criminalidad es una amenaza que se puede controlar, la ventana de vulnerabilidad se abrirá subjetivamente mucho más que objetivamente. Dicho de otra manera, las percepciones de inseguridad y de ineficiencia del aparato público para contener a la delincuencia avanzan más rápido que la tasa de criminalidad.

En su Tercer Informe de Gobierno (1997), la evaluación del presidente Zedillo seguía siendo sombría: “[...] se debe reconocer que a pesar de los esfuerzos realizados, hoy la inseguridad pública y la falta de respeto al Estado de derecho son el mayor obstáculo para el progreso material y para una vida social armónica.”²⁹

En el informe de 1998 las cosas empeorarían. Zedillo planteaba el asunto así: “Con toda honestidad, señoras y señores, debemos admitir que en la seguridad pública los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno le hemos

²⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer Informe de Gobierno* t.I (México: Poder Ejecutivo Federal, 1995), 110.

²⁹ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Tercer Informe de Gobierno* (México: Poder Ejecutivo Federal, 1997), 19.

fallado a la ciudadanía”.³⁰ Sin embargo, reconocer los errores no significa por sí mismo un avance en la contención de la amenaza.³¹

Vicente Fox inició su administración retomando este tema como una de sus prioridades. Dos decisiones orgánicas marcaron su política. La primera fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la segunda, la transformación de la Policía Judicial en la Agencia Federal de Investigación (AFI). Importantes éxitos en el combate a las drogas, fundamentalmente en el terreno de la detención de grandes capos, ocurrieron también durante los primeros años de su administración, pero el balance general no es sensiblemente mejor que el de sus antecesores. La ola de asesinatos y ajustes de cuentas en diversas entidades empañaron los logros de años anteriores y Felipe Calderón inició su mandato con la necesidad sentida de establecer parámetros mínimos de control por parte del gobierno. Hoy por hoy, el escenario más catastrófico que enfrenta el país es que los avances democráticos son cuestionados por la falta de eficacia para cumplir una de las funciones básicas de cualquier Estado: garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes.

Objetivos sociales

Los objetivos sociales son el conjunto de derechos que la Constitución otorga a los ciudadanos, y tienen que ver con la educación, la salud y el trabajo. Sin embargo, a pesar de que en lo político el Estado ha logrado acercar al régimen a aceptar la estabilidad de la nación, en materia social no sucede lo mismo.

La situación social que impera en México pone en entredicho este conjunto de objetivos permanentes. Muchos actores sociales y el propio gobierno han reconocido que a mediano plazo la principal amenaza a la estabilidad del país

³⁰ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Mensaje del Cuarto Informe de Gobierno* (versión estenográfica) <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html>.

³¹ El 26 de agosto de 1998, pocos días antes del cuarto informe de gobierno (pronunciado el 1° de septiembre de 1998), el presidente presentó el programa de seguridad pública nacional, al que dio el nombre de “Cruzada nacional contra el crimen y la delincuencia”. Véase la versión estenográfica de su discurso en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html>.

es el incremento de la pobreza y la desigualdad. En la actualidad el gran tema es determinar si se puede o no garantizar los derechos sociales del pueblo establecidos en la Constitución. Este debate no solamente se ha dado en México.³² En la discusión sobre nuevas constituciones en América Latina, el tema está presente y muchos se preguntan: ¿debemos o no garantizar los derechos sociales?, ¿son simple retórica o efectivamente son objetivos cuyo incumplimiento supone un grave riesgo en la mentalidad de las elites políticas y económicas?

En la promulgación de la Constitución brasileña, el debate se planteaba en estos términos:

La garantía de los derechos individuales es cada vez más efectiva y operativa en las constituciones contemporáneas, pero la garantía de los derechos colectivos y sociales, fuertemente pactados en los textos, sobre todo en los países en desarrollo y en particular en las condiciones de Brasil, se vuelve extraordinariamente dudosa. Derecho individual asegurado, derecho social sin garantía.³³

No es necesario aportar una montaña de argumentos para demostrar que la principal debilidad que México presenta hoy en día es la falta de cumplimiento de sus objetivos sociales. Los mexicanos de principios del siglo *xxi* viven peor, tienen trabajos más inestables y son más pobres que la generación anterior. El rezago social está en la raíz de gran parte de los conflictos que vive el país.

Recapitulemos. Las principales vulnerabilidades del país son:

- 1) las presiones hegemónicas y unilateralistas sobre la soberanía,
- 2) la indefinición nacional sobre un proyecto de integración supranacional,
- 3) la ausencia del Estado de derecho (con sus lacras asociadas, la corrupción y la impunidad) y

³² De hecho el Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, en 1997, se centró en el tema de la pobreza: PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997* (Madrid: Mundi Prensa, 1997).

³³ La reflexión es de Antonio Arinos citada por Francisco Weffort en *¿Cuál democracia?* (San José de Costa Rica: Flacso, 1993), 20.

- 4) la incapacidad de generar la suficiente riqueza para crear bienestar social.

Establecer acuerdos sobre el diagnóstico de las vulnerabilidades del país puede no ser demasiado complejo, el problema es transitar del diagnóstico a la fase terapéutica.

¿Cuál es la jerarquía de los intereses nacionales?

Una vez establecido el acuerdo sobre las prioridades del proyecto nacional, se debe abrir otro debate sobre lo difícil que resulta llegar a acuerdos nacionales. Como bien señala Sam Sarkesian,³⁴ aunque existan acuerdos básicos, tales como la protección del territorio para garantizar la seguridad nacional, nunca existirá, en una sociedad abierta, un acuerdo sobre la correcta jerarquía de los intereses nacionales y los recursos que el poder nacional debe destinar para sostenerlos. Es decir, puede haber acuerdo sobre los fines, pero es muy difícil que se logre uno sobre los medios. Por ello, es capital diseñar una jerarquía de intereses nacionales que permita ir superando la discrepancia para que no afecten a la nación. En otras palabras, se debe establecer un orden de intereses nacionales que contemple un rango de variación desde el extremo de los intereses vitales a los serios pasando por una categoría intermedia, que serían los críticos.

Entre los intereses vitales cabe mencionar a aquéllos de los que depende la vida de la nación tanto en lo diplomático como en lo militar. En este círculo, lo deseable es que exista un alto nivel de consenso tanto en los fines que se persiguen como en los medios para alcanzarlos. No es casual que los únicos ámbitos en los que México cuenta con una doctrina muy sólida son la diplomacia y las fuerzas armadas. Cualquier revisión de las bases del Estado debería contar con un alto nivel de convergencia de las principales fuerzas políticas.

³⁴ Sam Sarkesian, *U.S. National Security: Policy Makers. Processes and Politics* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995).

El mantenimiento de la independencia nacional y el consenso sobre el esquema integrador con el resto del continente son también intereses vitales.

En un segundo rango tenemos los intereses críticos. Aquí se reagrupan los asuntos que no afectan directamente el territorio ni la supervivencia del país, pero que a largo plazo tienden a convertirse en asuntos de primer orden. En este espacio es políticamente más complicado lograr el consenso entre fines y medios. Existe, más bien, la posibilidad de acordar objetivos precisos en forma de agenda nacional y abrir una negociación entre las partes. En el caso de México, los intereses críticos se reagruparon en la Agenda para la reforma política del Estado, que incluye los siguientes capítulos: 1) reforma fiscal (debilidad de las finanzas públicas), 2) federalismo y funcionamiento del Estado en sus tres niveles, 3) procuración y administración de justicia, 4) política energética de mediano y largo plazos, y 5) distribución del ingreso y desarrollo regional

En el tercer rango podemos reagrupar los intereses serios, que no están en el primer nivel de las preocupaciones, pero que de no recibir el tratamiento adecuado pueden convertirse en problemas de gran envergadura. El acuerdo político sobre estos asuntos es todavía más difícil, en la medida en que ocupan el corazón del debate político en una democracia. Ni los fines ni los medios, sino la jerarquización de los fines y el uso de los medios puede ser consensuada. Algunos sectores pondrán el énfasis en el control de la inflación o en los equilibrios macroeconómicos, mientras que otros se centrarán en la elevación del gasto público y en los subsidios. Toda la política económica y de desarrollo social en un sentido amplio se ubica en este nivel. Si la democracia, como forma de gobierno, está basada en la responsabilidad, el funcionamiento democrático de las instituciones de gobierno debería evitar que se deteriore el círculo de intereses serios hasta convertirse en un asunto más grave.

La jerarquización de los intereses, aunque polémica, no es abusiva ni tampoco significa que los que están ubicados entre los críticos o los serios no sean dignos de atención; quiere decir que su incidencia en la seguridad de la nación no es inminente. Si hay un acuerdo general sobre la jerarquía de los intereses nacionales, las fuerzas políticas del país se pueden dar el lujo de disentir en diversos temas sin poner en riesgo los fundamentos de la nación. Jerarquizar significa ponderar lo más importante y evitar que los vaivenes de la política afecten la seguridad nacional.

El establecimiento de consensos sobre los objetivos nacionales, los intereses nacionales y su jerarquía no completa el paisaje estratégico de una nación; por ello, es preciso ubicar los factores que le impiden conseguir sus objetivos.

Presiones hegemónicas

El primer obstáculo para la consecución de los objetivos nacionales son las presiones hegemónicas, por las cuales entendemos, siguiendo a Thiago Cintra, “el antagonismo que por su importancia y naturaleza constituye una ponderable amenaza a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes. La superación de este tipo de presiones exige medidas especiales que, por lo general, escapan a la cotidianidad de la vida nacional”.³⁵ La presión más importante es la adaptación de las políticas económicas y de seguridad a los cánones establecidos por la potencia hegemónica. Hoy el país no corre el riesgo de una invasión extranjera, pero sí existe, como antes quedó establecido, una presión constante a su independencia y soberanía en estas materias.

Más alejada, aunque no por ello de menor importancia, está la presión hegemónica en la esfera militar. La progresiva desnacionalización de los ejércitos y la conformación de estructuras militares de obediencia supranacional y con misiones allende las fronteras de sus países de origen, forman parte de la agenda de seguridad que maneja Estados Unidos. Su ex secretario de defensa, William Perry, promovía un nuevo concepto llamado “seguridad cooperativa”, que intentaba crear una atmósfera de confianza para la celebración de la Cumbre de las Américas en Miami, en 1994.³⁶

La presión tiene raíces más profundas. Como bien señala Raúl Benítez Manaut, al analizar las modificaciones del concepto de seguridad nacional,

³⁵ En realidad este autor las llama presiones dominantes. Véase José Thiago Cintra, *Seguridad nacional, poder nacional y desarrollo* (texto que recopila de las conferencias impartidas por el autor en abril de 1991, en el CISEN, mimeo), 37.

³⁶ Para un desarrollo de la idea véase Mari Luci Jaramillo, “Nuevo orden o desorden internacional?”, *Actas de la Segunda Conferencia Interregional sobre Democracia y Derechos Humanos* (Quito: IIDH, 1994).

es importante considerar los efectos en las políticas de seguridad y defensa de los esfuerzos transnacionales para homologar los sistemas políticos y económicos de los distintos países latinoamericanos. Aparece —desde la reunión realizada en Santiago de Chile en 1991, convocada por la OEA— la noción “seguridad democrática” y adquiere rango de prioridad de seguridad la integración económica y se busca la colaboración —y posible integración futura— multinacional de las Fuerzas Armadas, redefiniendo los conceptos de “seguridad colectiva” y “seguridad hemisférica” postura consolidada en la cumbre de ministros de Defensa —realizada a mediados de 1995 en Williambourg, Virginia. El impulsor principal de esta nueva transnacionalización de la seguridad y la defensa es Estados Unidos.³⁷

Factores adversos

Se trata del conjunto de obstáculos con capacidad de entorpecer el proyecto nacional aunque carezcan de intencionalidad. El control o la reducción de los factores adversos supone algo que en México tiene una presencia relativa: el pensamiento estratégico. En amplios sectores del país se tiene la impresión de vivir limitados por un horizonte que raramente rebasa la frontera sexenal, eso hipoteca la capacidad de elevar nuestras miras y plantearnos objetivos de mayor plazo. De igual manera, esta ausencia de horizontes a largo plazo dificulta la valoración colectiva y la deliberación sobre las opciones estratégicas que se le presentan a México.³⁸

Las naciones más desarrolladas cuentan con proyectos estratégicos ampliamente difundidos,³⁹ lo cual garantiza un valor doble. Por un lado, se han producido estudios que generan conciencia sobre lo que puede ocurrir, eso les per-

³⁷ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y defensa a fin de siglo”, *Crónica Legislativa*, no. 11, año V (octubre-noviembre de 1996), 38.

³⁸ Es de justicia señalar que existen algunos libros que han tratado de abrir el debate sobre el particular. Véase Pablo González Casanova, *México hacia el 2000. Desafíos y opciones* (Caracas: Nueva Sociedad, 1989) y Dolores Ponce y Antonio Alonso, *México hacia el 2010* (México: Fundación Javier Barros Sierra-Limusa, 1993).

³⁹ A título de ejemplo véase Alain Minc, *La France de l'an 2000. Rapport au premier ministre* (París: Odile Jacob-La documentation française, 1994). Un caso más llamativo es el éxito de ventas de libros como el de Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI* (Barcelona: Plaza & Janés, 1993) y Michael Porter, *La ventaja competitiva de las naciones* (Barcelona: Plaza & Janés, 1991).

mite prepararse para enfrentar los retos o conjurar las amenazas. Por el otro, dotan de una nueva vida y una mayor estatura al debate nacional en la medida en que sociedad y gobierno logran consensos sobre objetivos de mayor aliento que los puramente coyunturales.

Lamentablemente, los sectores público y privado en México viven siempre dominados por una absorbente coyuntura y sus posibilidades de fijarse objetivos en un horizonte más amplio es aventurada, en la medida en que no existe un caudal suficiente de estudios de tipo estratégico que coadyuven a situar el debate sobre el futuro del país en un marco razonable y coherente, y no en la pura y simple especulación.

Las instancias gubernamentales que de manera natural deberían encargarse de promover estos estudios están hoy por hoy sobrecargadas por una agenda nacional que se desahoga problemáticamente. Por otra parte, se padece una escasez de recursos que afecta siempre a los proyectos menos prioritarios que usualmente son los de corte estratégico. En el sector privado las cosas no son muy diferentes: se invierte poco en la investigación científica y menos aún en estudios que intenten escudriñar el futuro.

La agenda estratégica de la seguridad nacional está dominada por los siguientes temas: 1) alimentos (producción y consumo), 2) dinámica demográfica (migraciones), 3) energía (producción y consumo), 4) defensa nacional (redefinición del concepto de seguridad y sobrecarga de misiones), 5) entorno internacional (nuevas presiones hegemónicas e inestabilidad financiera y política), 6) ecología (viabilidad del ecosistema), 7) sistema político (concordia y estabilidad), 8) sistema económico (generación de riqueza y justicia social), 9) comportamientos y estructura sociales (relación entre comunidades culturalmente diferenciadas y unidad nacional), 10) mercado de trabajo (incorporación de la mujer y competitividad).

Aprobar una agenda de los factores adversos no es difícil, pues existe la conciencia de que son temas sobre los que conviene reflexionar y tratar antes de que se conviertan en asuntos que pongan en riesgo la estabilidad de la nación. Lo medular es superar el horizonte sexenal para que se puedan pactar políticas de Estado en las diferentes materias susceptibles de movilizar en un sentido constructivo las energías y el poder nacional.

Antagonismos

A diferencia de la estratégica, la que reagrupa a los antagonismos es una agenda de riesgos que debe ser atendida por organismos especializados en Seguridad Nacional. Ésta contempla un horizonte táctico y operativo, y está destinada a detectar y reducir el efecto de los antagonismos, los cuales entendemos como aquellos factores dotados de intención de desestabilizar, independientemente de su capacidad para hacerlo. Hay grupos que reúnen capacidad y voluntad y son los más peligrosos, otros, sólo tienen voluntad.

Entre los grupos con intención de desestabilizar están las tres guerrillas formalmente existentes: EZLN, Ejército Popular Revolucionario (EPR) y Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), que mientras no opten por una lucha política enmarcada en la legalidad, deberán ser considerados como antagonistas, a pesar de las simpatías que puedan inspirar en círculos políticos legales. Es importante establecer esta diferencia porque al momento de formular la agenda de riesgos estos grupos formarán parte de ella y, por lo tanto, se juzgará legítima la labor de inteligencia que sobre ellos lleven a cabo las agencias gubernamentales especializadas.

Entre los grupos que además de voluntad tienen capacidad de desestabilizar se encuentran el crimen organizado, en sus diferentes variantes y modalidades.

La doctrina de seguridad nacional

Otro debate que sería necesario iniciar es el de la revisión de la doctrina de seguridad nacional. Doctrina es el conjunto de principios generales que conducen la acción de un Estado. Las ventajas de contar con ella son muchas, las más importantes se derivan de la homogenización del lenguaje (todo mundo entiende lo mismo) y de la reducción de la subjetividad en la conducción política. La doctrina obliga a quien decide apegarse a ciertos principios, independientemente de sus percepciones particulares o sus preferencias políticas. En materias tan delicadas como la seguridad nacional es aconsejable que la acción del gobierno se conduzca con base en una doctrina conocida y aceptada como nacional.

En el México contemporáneo existen doctrinas como la de política exterior, que ha tenido la virtud de ser consecuente y sobre todo ampliamente consensuada en el interior. Así, los sucesivos gobiernos se han regido por un conjunto de principios de política exterior que son:

- 1) No intervención
- 2) Respeto a la autodeterminación de los pueblos
- 3) Solución pacífica de controversias
- 4) Proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza
- 5) Igualdad jurídica de los Estados
- 6) Cooperación para el desarrollo

La doctrina de seguridad mexicana adolece de un defecto grave, pues no proporciona directrices claras (principios de acción) para atender una amenaza interna. Si aplicamos literalmente la doctrina expuesta, que rige para la política exterior y la proyección de México en el mundo, salta una contradicción: si la negociación es el instrumento para dirimir controversias y ésta es la doctrina de seguridad nacional, no hay razón entonces para excluir al EPR o a cualquier otro grupo armado de una mesa de diálogo. La doctrina no puede ser casuística, debe regirse por un principio general que resuelva de una vez por todas si ante una rebelión armada el gobierno debe negociar con el grupo insurrecto o no. La falta de coherencia en el tratamiento del conflicto chiapaneco⁴⁰ y la distinción entre guerrilla *buena* (con la que se puede dialogar) y guerrilla *mala* (a la que se aplica el peso de la fuerza del Estado) son las expresiones más obvias de la inexistencia o insuficiencia de una doctrina de seguridad nacional.

La doctrina no sólo homogeniza el lenguaje sino que consigue algo más importante: reducir la subjetividad del gobierno al momento de enfrentar las amenazas o de conducir la política de seguridad nacional. Varios ejemplos ayudan a redimensionar la importancia de establecer una doctrina de seguridad

⁴⁰ Un análisis exhaustivo de este tema se encontrará en Raúl Benítez Manaut, "Chiapas: el Estado, las fuerzas armadas ante la insurgencia", conferencia dictada en la National Defense University, Washington, D.C., el 11 de septiembre de 1998 (mimeo).

nacional. Al estallar la primera guerra del Golfo (1991), en algunos sectores políticos y militares de México se acarició la idea de colaborar con la fuerza internacional. Cuando se planteó de forma velada la posibilidad, la reacción fue inmediata: la doctrina del Estado mexicano nos impide intervenir militarmente en asuntos que no afectan directamente nuestros intereses y que además están fuera de nuestra esfera de responsabilidad. Gracias a ello no se dividió el país entre los partidarios de colaborar y los opositores a la idea. Otro caso importante fue el de la participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU durante la crisis de Irak (2003). El apego a principios como la defensa de la legalidad internacional y la determinación del gobierno de no avalar una invasión a aquel país permitieron escribir páginas brillantes de la diplomacia mexicana y encontrar un alto grado de sintonía entre sociedad, partidos políticos y gobierno.

En otras materias, como eventuales ataques terroristas y la actividad de grupos subversivos, es muy importante que una democracia establezca una línea de comportamiento general e impersonal que obligue al gobierno a tratar las amenazas en un sentido similar. Después de todo, una democracia debe estar preparada para enfrentar una emergencia, y no es conveniente que ante cada nueva situación el gobierno abra un debate sobre la mejor manera de enfrentarlo, lo que divide a la sociedad. El caso de Chiapas ilustra muy bien esta problemática. En los primeros días de enero de 1994 el gobierno respondió militarmente a la insurgencia zapatista y la división de opiniones se manifestó en el propio gabinete de Salinas de Gortari. De manera expresa, el entonces canciller de la república, Manuel Camacho Solís, discrepaba respecto de la utilización de la fuerza en contra del EZLN, poniendo en entredicho la legitimidad de su uso por parte del gobierno.

Sin una doctrina de seguridad completa y actualizada, la política de seguridad nacional puede ser errática. Un país que transforma sus estructuras políticas y que empieza a dejar en el desván de la historia al autoritarismo y al patrimonialismo debe impulsar un debate constructivo y exhaustivo sobre este tema.

Los servicios de inteligencia y la estrategia de seguridad nacional

Un elemento clave para articular los principios generales del Estado con la política y la estrategia de seguridad nacional es el funcionamiento de los servicios de inteligencia. En el nuevo contexto es primordial fomentar la cooperación con el extranjero, tarea en la que se ha avanzado especialmente en lo referido a la inteligencia operativa y táctica para el combate a las drogas y la lucha antiterrorista. Es probable también que la cooperación se haya ampliado a labores de contrainteligencia (supervisión y vigilancia de funcionarios mexicanos). Compartir información con servicios de inteligencia extranjeros es positivo si se basa en una relación equitativa y de respeto mutuo. La equidad no sólo depende del buen trato que los socios le puedan conferir al país, sino de la cantidad y calidad de la información y de los métodos para obtenerla. A fin de reducir las asimetrías que la situación actual provoca, sería necesario que México alcanzara dos objetivos: proyectar prestigio como país en esta materia y desarrollar una red de información suficientemente sólida, basada en la realidad de la región, sin que esto se convierta en una amenaza ni en una violación de la soberanía de otros países.

Otro asunto ligado a la estrategia de seguridad nacional es la legislación que rige a los servicios de inteligencia. En esta materia el debate se plantea en dos grandes ámbitos: por un lado, en el establecimiento de un marco de cooperación y confianza mutua de los servicios de información que permita el funcionamiento óptimo de una Comunidad Nacional de Inteligencia ya que la dispersión de objetivos y la competencia entre agencias puede ser nefasta para los intereses de un país. Por otro lado, legislar sobre los órganos de inteligencia es una prioridad establecida por el ejecutivo, que ha tenido eco en el legislativo, y debería ser también una prioridad socialmente relevante. Contamos con una ley que establece en qué condiciones y bajo qué supuestos son legales las intervenciones telefónicas por el aparato de inteligencia civil, pero hace falta que se brinde información clara para obtener una mayor compenetración de la sociedad con el tema.

Es verdad que si el concepto de seguridad nacional genera polémica, el de inteligencia literalmente bloquea a ciertos sectores de la sociedad. El término ha sido afectado directamente por una intensa producción bibliográfica y cine-

matográfica que circunscribe esta labor al espionaje y a las acciones encubiertas. No es cuestión de extendernos sobre este particular, baste dejar establecido que en la inteligencia moderna y democrática las operaciones especiales y el espionaje son una parte residual de la actividad. La mayor parte de los servicios de inteligencia contemporáneos trabajan con una enorme cantidad de fuentes abiertas, esto es, documentos públicos.

En el mundo actual la inteligencia debe tratarse como una metodología que, usada con propósitos edificantes, puede tener una estatura pública decorosa. Para ello se deben arraigar socialmente los siguientes puntos:

La labor de inteligencia es necesaria para la supervivencia de un régimen democrático. En un contexto democrático el servicio de inteligencia debe ser orientado por una lógica de Estado, no por intereses de partido y mucho menos de grupo. El órgano de inteligencia debe ser una agencia profesional situada por encima de los vaivenes de la política partidista. Su función es reunir información que pueda afectar a la seguridad de la nación siguiendo una agenda.

El acuerdo político sobre las agendas de trabajo y las prioridades de inteligencia. Para ello se deben resolver los siguientes asuntos: acordar una agenda sobre los temas y grupos que afectan la seguridad nacional e identificar con toda claridad cuáles son, en un momento determinado, los antagonismos que deber reducirse para conseguir los objetivos nacionales. Es evidente que esto supone un cambio de percepciones de todos los actores. Para los agentes gubernamentales los partidos opositores dejan de ser enemigos potenciales para convertirse en aliados democráticos y, en muchos casos, dada la pluralidad política de los gobiernos estatales, participantes en la comunidad nacional de inteligencia. Para los partidos con larga tradición opositora el reto es pasar de la lógica del gobierno enemigo y de la condena genérica por las actividades de información a un reconocimiento de su necesidad para conducir los asuntos públicos y reducir, si fuera el caso, a los enemigos de la seguridad nacional.

Una agenda de riesgos consensuada en las áreas estratégica y táctica es fundamental para avanzar en la “presentación social” de los órganos de inteligencia.

El control sobre el órgano de inteligencia. Por definición, el servicio de inteligencia depende del poder ejecutivo, y lo más conveniente es que dependa directamente del presidente, pero esto no quiere decir que no deba ser responsable

ante los otros poderes del Estado. El poder legislativo, como participante en la formulación de la política nacional, ejerce algún tipo de supervisión de los órganos de inteligencia a través de comisiones regidas por el necesario secreto. Las comisiones parlamentarias pueden, con gran utilidad, vigilar que la agenda y las prioridades de inteligencia formen parte de los intereses nacionales y no partidistas del gobierno, o intereses propios del órgano o su titular. Deben, además, velar por el buen uso de los recursos públicos. La otra cara de la moneda es que los legisladores están obligados a actuar en esta materia como poder del Estado y no como representantes de sus partidos. Los controles judiciales son importantes para autorizar escuchas telefónicas, interceptar mensajes o proceder a allanamientos, además, juegan un papel muy importante para evitar desviaciones o abusos de los aparatos de seguridad.

Una comprensión general sobre la importancia y los alcances de la ley de inteligencia. Para que el órgano sea eficaz es básico contar con un alto grado de consenso sobre los objetivos y un entendimiento de la rapidez y discreción de los controles. Los servicios de inteligencia deben estar regidos por una legislación especial, en la medida en que su función es garantizar la seguridad nacional y por ello pueden violar disposiciones generales del Estado de derecho como es el caso de la intervención telefónica.⁴¹ Es fundamental que la legislación sea muy precisa en esta materia, pues por su naturaleza el sistema de inteligencia se mueve en la tenue frontera entre el Estado de derecho y la razón de Estado. Es decir, el servicio de inteligencia debe desarrollar temporalmente actividades que van en contra de disposiciones generales sin olvidar que lo hace para garantizar la seguridad nacional. La importancia de la legislación es evidente, pues en ella puede limitarse la acción de los servicios, evitando el peligro de que funcionen de manera extralegal y fuera de control.

Los secretos oficiales. El quinto elemento consiste en custodiar los secretos oficiales⁴² y establecer cuáles son las prioridades de inteligencia. En este punto

⁴¹ Para una sintética y muy clara exposición de las legislaciones especiales sobre espionaje y los derechos generales del individuo véase Alberto Begné, "Las leyes del espionaje en Europa y los Estados Unidos", "Enfoque", suplemento de *Reforma*, no. 77, 11 de junio de 1995.

⁴² Un ejemplo de documentos clasificados y posteriormente publicados son los informes de la DFS que salieron a la luz con el título de "Archivos de Bucareli", *Nexos*, no. 246 (junio de 1998).

aparece una polémica entre historia y política, que dependerá también de las condiciones establecidas en la ley. La clasificación de documentos oficiales debe estar sujeta a una temporalidad acotada a fin de garantizar, como sucede en otros países, que los historiadores puedan reconstruir algún periodo de la historia.

La profesionalización de la labor de inteligencia. La labor de los servicios de inteligencia está al servicio de la política. Su relevancia depende de la forma en que el político la emplea para tomar decisiones. La inteligencia debe evolucionar al mismo ritmo que el resto de las instituciones y debe compartir la filosofía democrática establecida en la Constitución. En un contexto democrático, la filosofía que alienta al servicio de inteligencia no puede ser políticamente sesgada, pues la alternancia en el poder es uno de los fundamentos del proyecto nacional. Los productos de inteligencia deben ser al mismo tiempo neutros (desde el punto de vista de la competencia partidista) y útiles para la conducción nacional.

En consecuencia, para consolidar la democracia en México es primordial que uno de sus pilares más sólidos sean los servicios de inteligencia —profesionales y con vocación democrática—, sobre todo en estos momentos, en el que algunos cuerpos de seguridad (policías) parecerían estar conspirando contra la paz pública y la tranquilidad del país.

Recapitulemos. En lo tocante a la seguridad nacional, México enfrenta un desafío conceptual de primer orden: definir con claridad su proyecto como país para los próximos años, de manera que de esa formulación general se desprendan los objetivos y los intereses nacionales. Sin un rumbo definido es imposible articular una política que movilice los recursos y la voluntad nacional en un sentido constitucional.